

Reinhard Liehr

Introducción

1. Los problemas

El presente volumen reúne 14 trabajos de economistas e historiadores que analizan el endeudamiento del Estado central de casi todos los países latinoamericanos. Los estudios enfocan comparativamente tanto la deuda interna, heredada en parte de la época colonial, como la externa, contratada después de la independencia. Los recursos de la deuda externa, al igual que los de la interna, sirvieron en sus comienzos para financiar los costos de las Guerras de Independencia y, en segundo lugar, para construir la infraestructura y las instituciones de los nacientes Estados nacionales. La deuda externa fue creada no sólo por la demanda de capitales por parte de los nuevos gobiernos con sus ingresos insuficientes, sino que fue también promovida por la presión de exportar capitales, sobre todo desde el primer país industrializado: la Gran Bretaña.

Los estudios aquí presentados abarcan la época del primer siglo de desarrollo de cada nación soberana desde la independencia hasta la gran depresión de la década de 1930. Este período ha sido menos investigado que el período posterior a 1929-1930, el cual despertó un mayor interés entre los economistas, quienes se han ocupado de él como casi único objeto de investigación y marco de referencia. Similar al interés académico por el endeudamiento externo de la década de 1930, la crisis latinoamericana y mundial de la deuda que estalló a comienzos de la década de 1980 creó una segunda serie de investigaciones económicas sobre sus causas y consecuencias, prin-

cialmente en relación a las grandes naciones latinoamericanas, que en la década de 1970 se habían endeudado en el exterior tranquila y aparentemente sin límites, hasta alcanzar niveles sumamente elevados en miles de millones de los petrodólares flotantes. Al recordar las tristes consecuencias sociales del empobrecimiento de las masas en la mayoría de las naciones, en la década "perdida" de 1980 los éxitos económicos de la coyuntura del ligero *deficit spending*, que había endrogado a los políticos en el poder, resultaron mucho más reducidos de lo que ellos habían esperado.

Después de las victoriosas Guerras de Independencia, entre 1822 y 1825, la mayoría de los nuevos gobiernos latinoamericanos había contratado empréstitos externos en el mercado de capitales de Londres con el fin de pagar las deudas de la guerra y mejorar su posición de poder mediante la compra de armas. Dado que las economías latinoamericanas crecieron mucho más lentamente de lo que se había esperado, los bonos de estos empréstitos no fueron ya servidos después de la primera depresión mundial de 1825-1826, con la sola excepción de Brasil. Al primer período latinoamericano de endeudamiento externo (1822-1825) siguió uno largo, por lo general de varias décadas, caracterizado por la suspensión de pagos y la conversión de los intereses vencidos y del capital no amortizado de los bonos originales. Mediante las conversiones, las deudas externas de los distintos gobiernos subieron nominalmente, sin que éstos, salvo algunas excepciones, recibieran *fresh money*. En esas décadas los gobiernos tuvieron que recurrir, sobre todo, al endeudamiento interno. El segundo período de endeudamiento externo en América Latina comenzó entre las décadas de 1850 y 1870 y duró hasta 1929, aunque se vio interrumpido por crisis periódicas, suspensiones de pagos de intereses y amortizaciones y conversiones subsecuentes de los bonos de la deuda externa. Durante esta segunda fase de endeudamiento externo, los empréstitos fueron utilizados principalmente para financiar y organizar los diversos servicios públicos (*public utilities*) y, sobre todo, para subvencionar la construcción de vías férreas; es decir, las inversiones fueron utilizadas fundamentalmente para mejorar la infraestructura, fomentar la formación del mercado nacional

y modernizar la producción de los respectivos países. Esta segunda fase del endeudamiento de los países latinoamericanos se vio estimulada por la mayor integración de sus sectores externos, productores de materias primas para la creciente demanda en los países industrializados dentro de la economía atlántica.

Aparentemente, los gastos de la emancipación criolla en las Guerras de Independencia de los países latinoamericanos fueron la razón más importante para el comienzo de su endeudamiento externo e interno. Las deudas fueron el precio que las nuevas élites nacionales tuvieron que pagar para llegar al poder, mantenerse en él y construir Estados nacionales. Al igual que los liberales en Europa, las nuevas élites criollas desmontaron la Hacienda pública de sus países y construyeron Estados deficitarios, débiles y, en algunos casos además, descentralizados o federales. En estas repúblicas criollas las élites se eximieron en lo posible del pago de impuestos, los cuales se hicieron descansar sobre el resto de la población. Por ello, los Estados deficitarios dependieron de los créditos de los comerciantes-banqueros nacionales o de recién inmigrados que se aliaron con las élites criollas en el poder. Por un lado, las cargas fiscales originadas por los créditos internos y externos debilitaron a largo plazo al Estado central en su potencial de desarrollo y de modernización, e igualmente – al contrario de lo que esperaban las propias élites – en su fuerza militar. Por otra parte, los acreedores criollos y extranjeros, pero también los funcionarios del Estado y los militares, se vieron beneficiados con la deuda pública de sus respectivos países.

Ante este panorama, en los trabajos del presente volumen sus autores se proponen describir el conjunto de problemas que rodean a la deuda pública en los diferentes países latinoamericanos y, asimismo, dar respuesta a una serie de preguntas pendientes:

¿Cómo están compuestos los ingresos y egresos del sector público y cómo afectó la Hacienda pública a los diferentes grupos sociales? ¿De qué ventajas gozaron las élites y qué capas y grupos sociales fueron perjudicados?

¿Cuáles fueron las formas y las condiciones para obtener créditos públicos y qué diferencias hubo entre los préstamos o empréstitos internos y externos?

¿Qué criterios aplicaron los comerciantes-banqueros de Londres para medir la solvencia y el crédito de los respectivos gobiernos?

¿Qué ganancias obtuvieron y qué pérdidas sufrieron los deudores y los acreedores a través de la historia de las conversiones de bonos?

¿Existió un fondo de amortización (*sinking fund*) para servir la deuda pública? ¿Qué deuda fue servida preferentemente mediante un sistema de este tipo, la interna o la externa?

¿Cómo fueron utilizados los créditos públicos? ¿Fueron éstos consumidos por los gastos corrientes del presupuesto o se invirtieron para obtener en el futuro ingresos mayores? ¿Qué importancia tuvo la deuda pública en relación con el crecimiento y la diversificación de la economía?

¿Qué importancia tuvo la moneda nacional, en cuanto a su sobrevaluación o subvaluación, para adquirir préstamos internos y externos, y cuál fue su influencia para el desarrollo económico?

¿Qué efecto tuvo, para el servicio de la deuda externa, el llamado problema de la transferencia del sistema monetario propio a otro?

¿Cuál fue la influencia de los acreedores nacionales como grupo de presión sobre los gobiernos, y cuál fue el alcance de la presión de los acreedores extranjeros en el marco de un *informal imperialism*?

¿Cuáles fueron las consecuencias que experimentaba un país deudor latinoamericano al pasar a la zona de influencia de otra potencia hegemónica y acreedora en la época del imperialismo clásico?

¿Puede compararse la deuda pública de los gobiernos latinoamericanos posteriores a la independencia con la actual?

¿Qué caminos y qué posibilidades existieron y existen para la liquidación de la deuda pública latinoamericana?

2. Los estudios

La intención del presente volumen es confrontar concepciones en torno al endeudamiento público desarrolladas por economistas con descripciones y análisis de casos concretos de naciones latinoamericanas presentados por historiadores. Dentro de esta confrontación teórico-empírica Albert Fishlow, como economista, subraya la diferencia fundamental entre las dos formas viables de endeudamiento público: entre, primero, empréstitos a corto plazo para financiar un déficit temporal en los presupuestos públicos, y segundo, empréstitos a largo plazo para financiar inversiones públicas y privadas en la infraestructura nacional. El primer tipo de empréstitos es de consumo y consiguientemente peligroso, ya que un exceso tanto en el tiempo de un empréstito como en la tasa de interés representa un gravamen fuerte en los presupuestos públicos y el desarrollo económico y social. El segundo tipo de empréstitos es de desarrollo y lleva a una expansión económica que producirá ingresos adicionales para pagar los intereses contratados. Este segundo tipo es exitoso siempre y cuando la tasa de crecimiento de los ingresos públicos y privados obtenidos por las inversiones sobrepase la tasa de interés, de modo que sirvan en una fase posterior para la amortización de los empréstitos. En el primer tipo de empréstitos, caracterizado como peligroso, no existe, por el contrario, un aumento permanente de la producción.

Fishlow destaca también la diferencia fundamental entre la deuda externa y la interna. La deuda externa necesita, para el servicio de sus intereses y amortizaciones, además de ingresos públicos suficientes, moneda extranjera o metales preciosos, los cuales son obtenidos, salvo excepciones, en el comercio exterior, sobrepasando el conocido problema de la transferencia (*transfer problem*) de un sistema monetario a otro. Por el contrario, la deuda interna necesita para su servicio únicamente ingresos públicos suficientes en la propia moneda.

Manfred Nitsch examina las teorías económicas sobre la deuda externa discutidas después de la crisis de la década de 1980: comienza con el análisis de las concepciones marxistas, poco convincentes, para continuar después con el modelo neoli-

beral dominante, analizado ya por Fishlow, y defendido por los representantes del Banco Mundial y los de muchas otras instituciones internacionales y nacionales. Según este modelo, el gobierno de una nación en vías de desarrollo se endeuda en el exterior por falta de ingresos adecuados y de ahorros nacionales, entrando así en un ciclo de endeudamiento externo. Adentrado en esta situación, tiene que financiar el servicio de su deuda externa aumentando los ingresos estatales y las exportaciones. El nivel de los ingresos y los ahorros sigue creciendo hasta el punto en que el gobierno puede amortizar las deudas externas, hasta que el país se desenvuelve como país acreedor, como los Estados Unidos de América después de la Primera Guerra Mundial.

Nitsch analiza también los conceptos de Raúl Prebisch y de otros economistas "estructuralistas" o *cepalistas* de América Latina. Estas políticas recomendaban unas reformas económicas estructurales y una industrialización proteccionista con el propósito de substituir las importaciones. Debido al fracaso rotundo del *cepalismo* y a las dificultades del modelo neoclásico, Nitsch recomienda las teorías de los monetaristas keynesianos. Estas teorías destacan la dominación de las finanzas en comparación con los otros factores de producción y con el mercado de mercancías. Recomendán, como única salida del endeudamiento externo para un país en vías de desarrollo, el camino espinoso de devaluar la moneda propia en mayor grado que son devaluadas las monedas de los países desarrollados, además de forjar las inversiones productivas para así aumentar las exportaciones.

Analizando las finanzas públicas de tres Estados liberales (Argentina, Chile y México) entre 1860 y 1910, Marcello Carmagnani deriva una estrategia presupuestaria común a las respectivas clases dirigentes. Esta política presupuestaria del liberalismo conservador en América Latina consistía en frenar el crecimiento de los egresos y en aumentar los impuestos.

Para el mismo período de 1860-1930 Rory Miller hace hincapié en la necesidad de distinguir entre el crédito de los diferentes países latinoamericanos en el mercado de capitales de Londres. Los bonos de los empréstitos de Brasil, Chile y Argentina

se mantenían en cotizaciones altas y producían réditos continuos para los inversionistas ingleses en comparación con los bonos de los otros países latinoamericanos, que resultaron ser especulativos, produciendo así ganancias únicamente a los promotores de ellos. Después de la Primera Guerra Mundial, la plaza de Londres sintió más que antes la competencia de los mercados de capitales del continente europeo, de Nueva York e incluso de los mercados internos de las naciones latinoamericanas mismas. Así, sucedió que los gobiernos de Argentina y Chile emitieron empréstitos también en la bolsa de valores de Nueva York. Miller llega a la conclusión de que las cifras sobre la deuda externa de los países latinoamericanos entre 1860 y 1930 siguieron siendo defectuosas y contradictorias, y recomienda investigaciones más detalladas que incluyeran la prensa financiera y los archivos de los bancos involucrados.

En todas las grandes repúblicas hispanoamericanas, los gobiernos centrales, prosiguiendo la herencia colonial, recurrieron no sólo a empréstitos externos, sino también a los siguientes instrumentos de la deuda interna: préstamos obtenidos de otras cuentas de la caja central o de otras tesorerías gubernamentales o semiestatales; contribuciones forzosas; empréstitos forzosos; empréstitos voluntarios de la deuda pública interna; emisión de vales o pagarés de aduana y, finalmente, de billetes de papel moneda.

Samuel Amaral destaca que desde 1821, con el papel moneda, el gobierno de Buenos Aires recurrió a instrumentos de crédito público mucho más modernos y menos conflictivos en comparación con las contribuciones y empréstitos forzosos en la década anterior. Al analizar el enorme crecimiento del endeudamiento externo durante la expansión económica de Argentina, en las últimas dos décadas del siglo XIX, Roberto Cortés Conde llega a la conclusión de que ésta no fue la causa principal de la crisis de pagos, financiera y bancaria de 1890, como hasta ahora se ha sostenido. Lo fue, más bien, la reacción del público argentino que, ante el desorden financiero, retiró sus ahorros de los bancos de emisión y se refugió en el atesoramiento de oro.

Chile, que había cumplido continuamente con las obligaciones de su primera deuda externa a partir de 1842, desde la década de 1850, con los nuevos mercados para su trigo y su cobre, entró, como subraya Eduardo Cavieres, en una nueva fase del endeudamiento interno y externo. A partir de 1880, con los ingresos provenientes del salitre, experimentó un segundo ciclo de expansión económica y de endeudamiento público.

Brasil sirvió los intereses y amortizaciones de su deuda tanto externa como interna con mayor continuidad que Argentina y Chile, y que cualquier otro país latinoamericano. Con los ingresos adicionales de la deuda pública, las élites agrarias conservadoras del sureste del país defendieron sus intereses financiando, como destaca Barbara Levy, los gastos militares de la Guerra de Independencia, la formación de las instituciones del Estado nacional centralista, la unidad nacional contra las rebeliones en las provincias en un país de dimensiones continentales y la lucha expansionista por la hegemonía en la cuenca del Plata, sobre todo durante la Guerra de Paraguay (1864-1870).

Barbara Tenenbaum describe la deuda interna de México desde finales de la época colonial. Para financiar las deudas originadas por la Guerra de Independencia y formar las instituciones del nuevo Estado nacional, el gobierno central mexicano, limitado por un déficit presupuestario estructural, dependía más de los créditos internos que de la deuda externa; después de los primeros empréstitos ingleses de 1824 y 1825 no tuvo acceso a nuevos préstamos del exterior, salvo excepciones, hasta 1888. Esta dependencia de créditos internos formó un mercado rudimentario de capitales servido por un grupo de comerciantes-banqueros o "agiotistas" nacionales y extranjeros. Javier Pérez Siller continúa el análisis del crecimiento de la deuda interna de México causado por el déficit presupuestario, que confronta con el de la deuda externa. Carlos Marichal dedica su enfoque al conjunto de la reestructuración de la deuda externa e interna y a las reformas que dieron comienzo a un sistema bancario y a la formación de un mercado más moderno de capitales, desde la década de 1880 hasta 1910.

Alfonso W. Quiroz estudia la deuda externa e interna de Perú en la Época del Guano, desde su reestructuración, y en la

época posterior a la Guerra del Pacífico hasta 1914, centrándose, como Carlos Marichal, en las instituciones financieras, sobre todo los bancos, y en el mercado interno de capitales.

Para Venezuela, Susan Berglund describe el desarrollo de la deuda pública después de la secesión del país de la Gran Colombia hasta 1870, período financiero caracterizado por el total descrédito del gobierno en el exterior e interior debido a las tristes consecuencias de una guerra civil.

Finalmente, Reinhard Liehr estudia la economía débil y periférica de la República Federal de Centroamérica y su Hacienda pública deficitaria. Las tensiones políticas permanentes y las guerras civiles entre los estados centroamericanos aumentaron los déficit y, por fin, terminaron con la federación. Por el descrédito del gobierno federal, las posibilidades del endeudamiento interno eran limitadas. Los ingresos reducidos del empréstito externo se consumieron en gastos militares corrientes, dejando a cada uno de los Estados resultantes de la federación una herencia de deuda inglesa que ellos – con una sola excepción – traspasaron de una conversión a otra hasta fechas recientes.